



Bożena Sobczak

Amerykański trójpodział władz a polityka zagraniczna Stanów Zjednoczonych

Wprowadzenie

Najważniejsza – obok zasady federalizmu – zasada ustrojowa USA, czyli trójpodziału władz, przyporządkowuje kolejno władzę ustawodawczą Kongresowi, wykonawczą Prezydentowi, a sędowniczą sądom USA. Zasada trójpodziału władz zawiera także system hamulców i równowagi (*check and balance*) w relacjach między władzą ustawodawczą, wykonawczą i sędownictwem. Zgodnie z tą zasadą system amerykański nie przewiduje jednego, wyspecjalizowanego, niezależnego od innych organu, zajmującego się polityką zagraniczną państwa – każda z władz ma bowiem na nią mniejszy lub większy wpływ.

Większość uprawnień i obowiązków władz państwowych zawartych jest w Konstytucji – najwyższym źródle prawa USA. Są to tzw. kompetencje wyliczone, które dokładnie określają prawa i obowiązki poszczególnych organów w wyznaczonych dziedzinach. Pozostałe kompetencje przyjęte zostały głównie decyzją Sądu Najwyższego w wyniku praktycznego zapotrzebowania. Nazywane są kompetencjami domniemywanymi lub pochodnymi (*implied, incidental powers*). Polegają na przypisaniu danemu organowi nie tylko tych obowiązków, które wynikają wprost z tekstu Konstytucji, ale także takich, które – przez domniemanie właśnie – wynikają z pełnionych przezeń funkcji lub powierzanych jej zadań.

O ile w sferze polityki wewnętrznej Konstytucja dokładnie rozdziela uprawnienia pomiędzy wszystkie rodzaje władzy, to w przypadku polityki zagranicznej oraz kwestii związanych z bezpieczeństwem państwa podział ten jest pełen nieдомówień, niejasności i poważnych luk, co z kolei przyczynia się do powstawania konfliktów pomiędzy tymi organami, szczególnie zaś pomiędzy egzekutywą a legislatywą. Dotyczy to zwłaszcza kompetencji domniemywanych. Konstytucja nie określa też w sposób czy-

telny, który z organów powinien decydować w najważniejszych kwestiach bezpieczeństwa czy polityki zagranicznej – jedno uprawnienia należą do Kongresu, inne do Prezydenta, jeszcze inne do współpracujących ze sobą Prezydenta i Senatu, a także takie należące do Kongresu i Prezydenta działających wspólnie.

Władza wykonawcza

Według Konstytucji USA główną osobą odpowiedzialną za relacje Stanów Zjednoczonych z innymi krajami oraz ochronę granic jest Prezydent. Większość jego uprawnień zawarto w II artykule Konstytucji. Według sekcji I, pkt 1 należy do niego cała władza wykonawcza. Uprawnienia Prezydenta o charakterze administracyjnym są także wynikiem odpowiednich aktów legislatywy – np. rozwijających jego kompetencje konstytucyjne bądź nadających mu zupełnie nowe uprawnienia, niedające się wyprowadzić z treści Konstytucji¹.

Artykuł II, sekcja 2, pkt 1 przyznaje Prezydentowi funkcję głównodowodzącego armią i flotą Stanów Zjednoczonych oraz milicją stanową w wypadku powołania jej do czynnej służby. Prezydent jest też odpowiedzialny za ochronę amerykańskich granic. Uprawnienia wojenne Prezydenta nie sprowadzają się jednak do dysponowania armią wyłącznie w czasie wojny, ale także w czasie pokoju. W drugim przypadku sprowadzają się zazwyczaj do podejmowania decyzji np. o rozmieszczeniu i użyciu oddziałów do najróżniejszych operacji w czasie pokoju, a także do podejmowania działań mających na celu zapobieganie ewentualnym konfliktom międzynarodowym. Formalnie to Kongres, uchwalając odpowiednią deklarację wypowiedzenia wojny, decyduje o jej rozpoczęciu. Może jednak także wydać specjalne upoważnienie (*joint resolution*), na podstawie którego Prezydent decyduje o rozpoczęciu działań. Prezydent ma jednak także prawo podjąć działania z własnej inicjatywy (taka forma została zatwierdzona orzeczeniem Sądu Najwyższego w 1862 r.).

Istnieje kilka przypadków, w których Prezydent może zdecydować o użyciu armii: po pierwsze, gdy istnieje konieczność obrony interesów państwa poza jego granicami, po drugie, kiedy zachodzi konieczność wywiązania się z zawartych wcześniej układów sojuszniczych o charakterze militarnym, a po trzecie, jeśli zachodzi konieczność wywiązania się z rezolucji uchwalonej przez Radę Bezpieczeństwa ONZ². Kongres może jednak wydać uchwałę lub rezolucję ograniczającą swobodę Prezydenta w dysponowaniu wojskiem. Tak jak np. War Powers Resolution (o której mowa w dalszej części rozdziału), zakazującą Prezydentowi wysyłania wojsk poza granice kraju na okres dłuższy niż 60 dni.

¹ M. Jagielski, *Prezydent USA jako szef administracji*, Kraków 2000, s. 24. Przykładem pierwszych regulacji, wg autora, mogą być ustawy wydawane na podstawie art. II Konstytucji, sekcja 2 pkt 2, pozwalające Kongresowi określić procedury i kryteria doboru kandydatów na niższe stanowiska administracji. Dla zilustrowania drugiego przypadku autor podaje ustawę o budżecie i rachunkowości z 1921 r., nadającą Prezydentowi m.in. takie uprawnienia jak przygotowanie projektu budżetu państwa w dziedzinie finansów administracji. Autor wspomina też o trzeciej grupie aktów legislatywy przyznających kompetencje Prezydentowi USA – „regulującej na drodze legislacyjnej materie, co do których istnieją kontrowersje, czy należą one do legislatywy czy egzekutywy”.

² S. Welch, J. Gruhl, M. Steinman, J.C. Comer, *American Government*, St. Paul, 1986, s. 306.

Sąd Najwyższy w 1952 r. potwierdził, że do obowiązków Prezydenta należy także zarządzanie okupowanymi terytoriami w przypadku, gdy w wyniku prowadzonych działań wojennych dojdzie do zajęcia jakiegoś terenu przez Stany Zjednoczone (zakres odpowiedzialności może zostać jednak ograniczony odpowiednią uchwałą Kongresu). Prezydent może też osobiście dowodzić wojskami i podejmować wszelkiego rodzaju decyzje militarne.

Prezydent, zgodnie z Artykułem II, sekcja 2, pkt. 2 Konstytucji, zawiera (po zasięgnięciu opinii oraz otrzymaniu zgody 2/3 obecnych Senatorów) traktaty. Pomimo uzależnienia ratyfikowania traktatu od wyższej izby Kongresu, to Prezydent zdaje się mieć nieporównywalnie większy wpływ na jego ratyfikację – to on decyduje o podjęciu rozmów z kontrahentem, osobach w tych rozmowach uczestniczących, jest odpowiedzialny za udzielanie im odpowiednich wskazówek. Jednym słowem, jest odpowiedzialny za przebieg całości rozmów traktatowych. (Rola legislatury zaś zaczyna się właściwie dopiero wtedy, gdy egzekutywa wynegocjuje już daną umowę). Ponadto Prezydent ma prawo, z różnych powodów, odmówić podpisania już zaakceptowanego przez Senat traktatu (np. jeśli uzna, że wprowadzone przez Senat poprawki wypaczają jego sens)³.

Prezydent decyduje o formie, w jakiej zostanie podjęte dane porozumienie. W praktyce obok traktatów podpisywane są często porozumienia władzy wykonawczej (*executive agreements*), które różnią się od traktatów głównie tym, że nie wymagają ratyfikacji przez Senat⁴. Prawo do podejmowania *executive agreements* też należy do kompetencji domniemanych. Zostało potwierdzone wyrokiem Sądu Najwyższego USA (*US v. Belmont*, 1937 oraz *US v. Curtiss-Wright Export Corporation* 1936), nadającym takie prawo Prezydentowi na podstawie art. II Konstytucji, określającego Prezydenta jako jedyny organ władzy kompetentny do podejmowania spraw międzynarodowych. Liczba podpisanych przez Prezydenta *executive agreements* ciągle rośnie. O ile w czasie pierwszej kadencji prezydenta Franklina D. Roosevelta podpisanych zostało ich zaledwie 87 (przy jednoczesnym podpisaniu 59 traktatów), to w czasie drugiej prezydentury Ronalda Raegana podpisano ich już 1224 (traktatów: 47)⁵.

Executive agreements dzielą się na dwa rodzaje. Pierwszy rodzaj stanowią tzw. *congressional executive agreements* (inaczej: *statutory executive agreements*). Do ich zawarcia konieczne jest upoważnienie wydane przez Kongres. To z kolei podejmowane jest przez legislaturę bądź zwykłą większością głosów obu izb (tzw. *joint resolution*) i może nastąpić przed lub po zawarciu danego układu, bądź też poprzez uchwalenie przez Kongres stosownych uchwał. Takie rozwiązanie m.in. umożliwia Prezydentowi prowadzenie swobodnej polityki zagranicznej, Kongresowi zaś pozwala na sprawowanie zawartej w formule *check and balance* kontroli nad poczynaniami Prezydenta. Ponadto – w porównaniu z traktatem – znacznie skraca drogę, jaką musi przejść akt, by zostać zatwierdzony⁶.

Drugi rodzaj *executive agreements* stanowią porozumienia wydawane na podstawie uprawnień własnych Prezydenta, określane mianem *presidential executive*

³ Ł. Wordliczek, *Kształtowanie się uprawnień prezydenta USA w polityce zagranicznej*, Kraków 2003, s. 40.

⁴ K.A. Wojtaszczyk, *Współczesne systemy polityczne*, Warszawa 1998, s. 49.

⁵ Patrz tabela 3.2: L. Ragsdale, *Presidential Politics*, Houghton Mifflin Company, Boston 1993, s. 77.

⁶ Szerzej na temat *executive agreement* np. w: *Presidential Executive Orders*, red. L.L. Clifford, Michael Glazier, Inc., Wilmington, Delaware 1981 oraz L.W. Koenig, *The chief executive*, New York 1992, s. 215.

agreements (lub: *sole, simple, unilateral, true i pure executive agreements*). Ten rodzaj porozumień stosowany jest znacznie rzadziej od *congressional executive agreements* i dotyczy przeważnie spraw związanych z bezpieczeństwem militarnym. Porozumienia te nie wymagają akceptacji Kongresu, jednak egzekutywa powinna go informować o ich podjęciu.

Poza wymienionymi możliwościami zawierania porozumień przez Prezydenta USA, istnieje jeszcze jeden rodzaj umowy międzynarodowej (a raczej umowy pomiędzy egzekutywami dwóch państw), niewymagający zgody Kongresu. Jest to tzw. *parallel unilateral policy declaration*. Polega na samodzielnym wydaniu przez Prezydenta oświadczenia o zaangażowaniu się Stanów Zjednoczonych poza granicami kraju⁷.

Oprócz zawierania nowych porozumień i traktatów Prezydent posiada także domniemane kompetencje do wypowiedzania wcześniej zawartych. Tylko Prezydent może wystąpić do rządu innego państwa z oświadczeniem o uznaniu jakiejś umowy za wygasłą. Ponadto Prezydent decyduje o tym, czy uznać nowo powstałe państwo czy rząd, co staje się wiążące dla Stanów Zjednoczonych po zatwierdzeniu przez dwie trzecie Senatu⁸.

Prezydent mianuje (za radą i zgodą Senatu) ambasadorów, konsulów, ministrów stanu, sędziów Sądu Najwyższego i dowódców wojskowych, a także innych urzędników, których powołanie może być następstwem uchwalenia odpowiedniego ustawodawstwa (art. II, sekcja 2, pkt 2). Mianuje więc także urzędników niższego szczebla, jak np. członków Połączonego Komitetu Szefów Sztabów czy personel Białego Domu. W sumie Prezydent mianuje około tysiąca osób rocznie. Ponadto podejmuje zagranicznych ambasadorów i innych przedstawicieli państwowych (art. II, sekcja 3).

O ile Konstytucja określa, kto i w jaki sposób powołuje urzędników, to jedyną formą ich odwoływania, o jakiej wspomina art. II, sekcja 4, jest instytucja *impeachmentu*. Amerykański system również i w tym przypadku musi odwoływać się do przyjętego zwyczaju – nowo mianowany Prezydent ma prawo odwoływać członków gabinetu swego poprzednika, jak i funkcjonariuszy służby dyplomatycznej i innych urzędników poprzedniej administracji. Wraz z rozpoczęciem kadencji nowego Prezydenta składają oni na jego ręce rezygnację, a ten decyduje, czy przyjmie dymisję, czy pozostawi daną osobę na zajmowanym przez nią stanowisku. Prezydent ma też prawo dymisjonować członków swojego gabinetu w czasie sprawowania przezeń funkcji⁹.

Poza tym art. I, sekcja 7, pkt 2 nadaje Prezydentowi bardzo ważne uprawnienia, wynikające z obowiązku przedstawiania mu do podpisu wszystkich projektów ustaw uchwalanych przez Kongres. Ten sam przepis uprawnia głowę państwa do zgłoszenia weta wobec przedstawianych mu ustaw. Prezydenckie weto może zostać jednak odrzucone w obu izbach Kongresu większością 2/3 głosów (co jest tożsame z uchwaleniem danego aktu prawnego). Przedmiotem stosowania weta może być jedynie całość ustawy. Prezydent nie może zawetować tylko części przedstawionego mu aktu¹⁰.

⁷ Ł. Wordliczek, *op. cit.*, s. 62.

⁸ P.C. Acheson, *Our federal government. How it works*, Dodd, Mead Quality Paperback, New York 1984, s. 42.

⁹ Szerzej na temat prezydenckich kompetencji nominacyjnych oraz dymisji urzędników federalnych m.in. w opracowaniu M. Jagielskiego, *op. cit.*, s. 67 oraz 102.

¹⁰ Szerzej na temat prezydenckiego weta znaleźć można w R.A. Watson, *Presidential vetoes and public policy*, University Press of Kansas 1993.

Prezydent ma obowiązek informowania Kongresu o swoich decyzjach, a szczególnie o wszystkich zawieranych na podstawie swoich uprawnień porozumieniach międzynarodowych. Prezydent jednakże może korzystać z tzw. *executive privilege* (niezawartego w tekście Konstytucji, ale potwierdzonego orzeczeniem Sądu Najwyższego w sprawie *US v. Nixon* z 1974 r.), dającego mu prawo m.in. odmowy udzielenia informacji, dostarczenia legislaturze żądanych przez nią informacji oraz składania zeznań. Najczęściej odmowa tłumaczona jest przez Prezydenta tajemnicą lub poufnością, jakiej wymaga dana sprawa, bądź też działaniem w dbałości o interes państwowy. Przywilej egzekutywy obejmuje przede wszystkim takie sfery działalności władzy wykonawczej jak: wojskowość, dyplomację, dochodzenia oraz wewnętrzne konsultacje w ramach administracji¹¹.

Prezydent może też uczestniczyć w konferencjach na szczycie, na których Sekretarz Stanu prowadzi bezpośrednie konsultacje. W ramach departamentu Stanu Prezydent jest też odpowiedzialny za amerykańskich obywateli przebywających poza granicami kraju oraz za zagraniczne narodowości na terenie Stanów Zjednoczonych¹².

Departamenty władzy wykonawczej

W konstytucji i ustawach USA nie występuje instytucja rządu. Przestrzeganie i administrowanie prawem federalnym leży w rękach różnych departamentów władzy wykonawczej, powołanych przez Prezydenta (a zatwierdzonych przez Kongres 2/3 głosów) w celu prowadzenia specyficznych sektorów wewnętrznej i zagranicznej polityki USA. W skład ukształtowanego w praktyce „rządu” kierowanego przez Prezydenta wchodzi szefowie każdego z czternastu departamentów, formułując radę doradców, powszechnie znaną pod nazwą prezydenckiego gabinetu. Poza departamentami istnieje także grupa osób, odgrywających ważną rolę przy boku Prezydenta. Do tzw. podlegających mu *Executive Office* należą m.in.: personel Białego Domu, Asystent Prezydenta ds. Narodowego Bezpieczeństwa, Rada Doradców Ekonomicznych czy Biuro Przedstawiciela Handlowego USA. Ważną rolę odgrywają też niezależne agencje wykonawcze, jak Centralna Agencja Wywiadowcza i Agencja Bezpieczeństwa Narodowego. Sam tylko Biały Dom jest zbiorem organizacji, na który składają się czterdzieści dwa oddzielne biura i ponad półtora tysiąca osób, specjalizujących się w takich sektorach polityki jak zagraniczna, wewnętrzna, wojskowa, gospodarcza, ale także w dziedzinie współpracy z mediami czy grupami interesu. Mówiąc o rządzie sformowanym przez Prezydenta, zwykle ma się na myśli nie jego gabinet, lecz administrację¹³.

Konstytucja nie określa zadań ani obowiązków gabinetu Prezydenta. Stosunki między Prezydentem a jego gabinetem określa tylko jeden jej przepis – jest to pkt 1 sekcji 2 artykułu II stanowiący, że Prezydent może pisemnie zasięgać opinii każdego wyższego urzędnika na dowolny temat, odnoszący się do spraw leżących w zakresie kompetencji jego urzędu. Podobnie, nie ma specyficznych konstytucyjnych za-

¹¹ M. Jagielski, *op. cit.*, s. 230.

¹² *Ibidem*.

¹³ K.A. Wojtaszczyk, *op. cit.*, s. 48.

pisów dotyczących wymagań wobec osób starających się bądź wyznaczonych do pełnienia funkcji w gabinecie.

Gabinet rozwinął się poza Konstytucją, z powodu praktycznego zapotrzebowania. Już George Washington korzystał z pomocy doradców i asystentów. Członkowie gabinetu działają właśnie jako doradcy są odpowiedzialni za kierowanie działaniami rządu w określonych obszarach, którymi zajmują się ich departamenty. Prezydent natomiast może wyznaczać członkom gabinetu zadania do wykonania, zgłaszać swoje sugestie, zobowiązywać do takiego a nie innego zachowania itp. Swoimi uprawnieniami w tym względzie Prezydent nie dzieli się ani z Kongresem, ani z Sądem Najwyższym¹⁴.

W sferze polityki zagranicznej oraz bezpieczeństwa kraju najważniejszymi departamentami władzy wykonawczej, mającymi lub mogącymi mieć bezpośredni wpływ na tę politykę są:

1) Departament Stanu

Departament Stanu powstał w 1789 r. jako Departament Spraw Zagranicznych¹⁵. Początkowo składający się z sześciu osób, rozwinął się w czasie obu wojen światowych. Obecnie zatrudnia prawie 30 tysięcy osób¹⁶, w tym ponad 250 dyplomatów i konsulów na całym świecie. Departament Stanu określa amerykańskie interesy poza granicami kraju, kreuje zalecenia i przyszłe działania oraz podejmuje niezbędne kroki do przeprowadzenia ustanowionej polityki zagranicznej państwa. Utrzymuje kontakty pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a innymi krajami, doradza Prezydentowi w przypadku uznawania nowego kraju czy rządu, negocjuje traktaty oraz przemawia w imieniu Stanów Zjednoczonych na forum Narodów Zjednoczonych i innych głównych organizacji międzynarodowych¹⁷. Departamentem kieruje Sekretarz Stanu, który jest czwartym w kolejności urzędnikiem do sprawowania funkcji głowy państwa w sytuacji śmierci lub odwołania Prezydenta.

2) Departament Obrony

Znajdujący się w Pentagonie, jednym z największych budynków rządowych na świecie, Departament Obrony jest odpowiedzialny za wszelkiego rodzaju relacje związane z narodowym bezpieczeństwem wojskowym. Powstał w 1949 r. wskutek połączenia Departamentów Wojny i Marynarki. Obejmuje siły zbrojne Stanów Zjednoczonych, w których skład wchodzi około miliona kobiet i mężczyzn w aktywnej służbie wojskowej. Ponadto, w razie konieczności, dysponuje około półtora miliona rezerwistów, znanych jako Gwardia Narodowa. Oprócz tego zatrudnia około 730 tys. cywilów w takich komórkach jak wywiad, prace badawcze, czy bezpieczeństwo międzynarodowe. Departament obrony koordynuje też Agencją Bezpieczeństwa Narodowego, która wykonuje wysoko wyspecjalizowane prace na rzecz rządu USA.

Departament kieruje niezależnymi od siebie departamentami wojskowymi, takimi jak: Wojska Lądowe (*US Army*), Marynarka Wojenna (*US Navy*), Korpus Pie-

¹⁴ M. Jagielski, *op. cit.*, s. 33.

¹⁵ A. Mania, *Departament of State 1789–1939, Pierwsze 150 lat udziału w polityce zagranicznej USA*, Kraków 2011, s. 64.

¹⁶ Ł. Wordliczek, *op. cit.*, s. 108.

¹⁷ P.C. Acheson, *op. cit.*, s. 87.

choty Morskiej (*US Marine Corps*) i Siły Powietrzne (*US Air Force*), a także czterema akademiami wojskowymi i *National War College* oraz *Joint Chiefs of Staff*. Departament ten utrzymuje też oddziały zamorskie m.in. w celu obrony odległych terytoriów podlegających lub będących pod wpływami USA. W ramach departamentu działają także m.in.: Biuro Bezpieczeństwa Zewnętrznego (*Office of International Security Affairs*), Komisja Energii Atomowej (*Atomic Energy Commission*), Krajowa Rada Aeronautyki i Przestrzeni Kosmicznej (*National Aeronautics and Space Control*), Agencja Wsparcia Atomowego (*Defence Atomic Support Agency*). Do niemilitarnych zadań Departamentu Obrony należy kontrola przeciwpowodziowa, rozwój badań oceanograficznych i zarządzanie rezerwami ropy¹⁸.

3) Departament Sprawiedliwości

Departament sprawiedliwości reprezentuje rząd Stanów Zjednoczonych w kwestiach prawnych i sądowych oraz służy radą i opinią w zapytaniach, pochodzących od Prezydenta i szefów departamentów wykonawczych. Szefem Departamentu Sprawiedliwości jest Prokurator Generalny Stanów Zjednoczonych Ameryki. Podlegające mu Federalne Biuro Śledcze (FBI) jest głównym strażnikiem prawa, jeśli chodzi o przestępstwa kryminalne. Departamentowi Sprawiedliwości podlega także m.in. Biuro ds. Imigracji i Naturalizacji (INS), zarządzające prawem imigracyjnym. Główną agencją wewnątrz departamentu jest Administracja ds. Narkotyków (DEA), która zajmuje się prawem związanym z narkotykami oraz śledzeniem głównych organizacji zajmujących się ich nielegalnym handlem.

Departament sprawiedliwości powiązany jest także z Interpolem, międzynarodową organizacją ds. ścigania przestępstw kryminalnych, odpowiedzialną za promowanie współpracy pomiędzy agencjami zajmującymi się przestrzeganiem prawa w 176 krajach członkowskich.

Wskutek zasady podziału władz Departament Stanu nie ma żadnej możliwości administrowania wymiarem sprawiedliwości¹⁹. Kieruje za to polityką ścigania przestępstw federalnych, zapewnia wykonanie orzeczeń sądowych, organizuje (poprzez urząd Solicitor General) reprezentację interesów państwa w postępowaniu sądowym.

4) Departament Handlu

Departament Handlu zajmuje się promowaniem narodowego handlu z zagranicą, wzrostu gospodarczego i postępu ekonomicznego. Oferuje pomoc i informację służącą wzrostowi konkurencyjności Stanów na światowym rynku, administruje programami tworzenia nowych miejsc pracy, stymuluje wzrost małych przedsiębiorstw i zapewnia strategom biznesowym i rządowym informacje dotyczące statystyk, ekonomii i demografii.

5) Departament Skarbu

Ten departament odpowiedzialny jest za fiskalne i monetarne potrzeby narodu. W polityce zagranicznej ma udział poprzez regulację sprzedaży alkoholu, tytoniu, broni palnej nie tylko w handlu międzystanowym, ale też międzynarodowym. Ponadto administruje Służbą Celną, regulującą podatki oraz wpływy dóbr do kraju.

¹⁸ O Departamencie Obrony czyt. też: L.W. Koenig, *op. cit.*, s. 240.

¹⁹ L. Garlicki, *Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych*, Wrocław 1982, s. 17.

6) Asystent Prezydenta do spraw Narodowego Bezpieczeństwa

Potocznie nazywany Doradcą ds. Bezpieczeństwa Narodowego jest głównym doradcą prezydenta Stanów Zjednoczonych w szeroko rozumianych sprawach bezpieczeństwa narodowego. Zasiada w Krajowej Radzie Bezpieczeństwa i należy do pracowników kancelarii prezydenta, ale nie posiada rangi członka gabinetu, więc jego nominacja nie musi być zatwierdzana przez Senat. Rola Asystenta Prezydenta do spraw Bezpieczeństwa Narodowego zależy tak naprawdę od osobowości samego prezydenta oraz sytuacji geopolitycznej. W historii USA zapisali się doradcy będący rzeczywistymi decydentami w sprawach polityki zagranicznej, jak i nic nieznaczący figuranci.

Najważniejszymi agencjami, wchodzącymi w skład administracji Prezydenta USA i mającymi udział w polityce zagranicznej są natomiast:

7) Rada Bezpieczeństwa Narodowego

Powołana została w 1947 r. na mocy *National Security Act*. Na jej czele, jako przewodniczący, stoi sam Prezydent. Jej pracami z kolei kieruje asystent ds. bezpieczeństwa narodowego (*National Security Adviser*). W jej skład wchodzi wiceprezydent, sekretarze stanu i obrony, dyrektor Urzędu Planowania Stanu Wyjątkowego (*Office of Emergency Planning*), a także inni zaproszeni przez Prezydenta na posiedzenie doradcy, np. dyrektor CIA, Sekretarz Skarbu czy Przewodniczący Komisji Energetyki Atomowej. Rada ma pełnić funkcję doradczą w sprawach polityki wewnętrznej, zagranicznej, wojskowej i bezpieczeństwa narodowego. Jednakże faktycznie wpływa także na politykę wewnętrzną w sytuacjach mających związek z polityką zagraniczną i bezpieczeństwem narodowym. Rada odgrywa też pierwszoplanową rolę w kształtowaniu opinii prezydenta²⁰.

8) Centralna Agencja Wywiadowcza (CIA)

CIA powołana została w 1947 r. także na mocy *National Security Act*. Koordynuje działalność wywiadowczą pewnych departamentów rządowych oraz niezależnych agencji, gromadzi, koreluje, ocenia informacje wywiadu związane z narodowym bezpieczeństwem. Jej dyrektor zwykle zapraszany jest przez Prezydenta do składu Rady Bezpieczeństwa Narodowego²¹. Dyrektorowi CIA podlega także Biuro Rozpoznania Narodowego (*National Reconnaissance Office*) kierujące aktywnością satelitów rozpoznawczych i analizuje pozyskane dzięki nim dane.

9) Agencja Bezpieczeństwa Narodowego (NSA)

Została powołana w 1952 r. na bazie działającej od 1949 r. Agencji Bezpieczeństwa Sił Zbrojnych. NSA od samego początku powołania była tajna – tak jak powołujące ją rozporządzenie prezydenta Trumana. W 1984 r. odtajniono zaledwie mały fragment statutu agencji.

²⁰ Szerzej na temat Rady Bezpieczeństwa Narodowego znaleźć można w pracy A. Mani, *The National Security Council i amerykańska polityka wobec Europy Wschodniej 1945–1960*, Kraków 1994.

²¹ Szerzej na temat CIA: R.J. Jones, *The CIA and American Democracy*, Yale University Press, New Haven–London 1989 oraz H.B. Westfield, *Inside CIA's Private World Declassified Articles from the Agency's internal Journal, 1955–1992*, New Haven–London 1995.

Do jednych z podstawowych zadań NSA należy łamanie systemów kodowych i szyfrowych innych państw oraz ochrona bezpieczeństwa systemów informacyjnych łączności amerykańskiej, w tym łączności Białego Domu. Po atakach terrorystycznych na World Trade Center i Pentagon z 11 września 2001 r., międzynarodowy terroryzm zajął też pierwszoplanowe miejsce wśród zadań agencji w zakresie rozpoznania. Koordynacją współpracy NSA z Siłami Zbrojnymi Stanów Zjednoczonych zajmuje się Centralna Służba Bezpieczeństwa, utworzona w 1972 r. NSA szeroko współpracuje też z agencjami wywiadowczymi w kraju i agencjami wywiadu sojuszników Stanów Zjednoczonych.

10) Korpus Pokojowy

Założony w 1961 r. szkoli i umieszcza wolontariuszy, by przez dwa lata służyli w innym kraju. Ochotnicy Korpusu Pokojowego, przebywający obecnie w około 80 krajach, asystują w rozwoju rolnictwa, drobnym biznesie, służbach zdrowia, ochronie dóbr naturalnych i edukacji.

11) Agencja ds. Międzynarodowego Rozwoju (USAID)

Administruje prowadzony przez Stany Zjednoczone program pomocy gospodarczej i humanitarnej dla krajów rozwijających się, Europy Środkowej i Wschodniej oraz krajów byłego Związku Radzieckiego. Agencja prowadzi programy na czterech płaszczyznach – ludność i zdrowie, wzrost gospodarczy, środowisko oraz demokracja.

12) Federalna Komisja Komunikacji (FCC)

Komisja m.in. zajmuje się regulacją międzystanowej i międzynarodowej komunikacji przez radio, telewizję, satelitę czy kabel.

Władza ustawodawcza

Kongres USA składa się z dwu izb – Izby Reprezentantów i Senatu.

Rola współcześnie odgrywana przez legislaturę w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa polega przede wszystkim na hamowaniu i korygowaniu inicjatyw Prezydenta. Uprawnienia Kongresu w tym zakresie wynikają zaś albo wprost z tekstu konstytucji, albo z uchwalonych przezeń różnego rodzaju ustaw i rezolucji. W sprawach międzynarodowych Kongres chciałby odgrywać bardziej znaczącą i dynamiczną rolę, jednakże z oczywistych względów sprowadza się ona głównie do legalizowania lub modyfikowania przedsięwzięć zainicjowanych przez egzekutywę.

Kongres ma bardzo szeroki zakres wyrażnie sformułowanych obowiązków, zawartych w Konstytucji. Już w pierwszym zdaniu o prawach Kongresu Konstytucja wymienia prawo do stanowienia w sprawach obrony i powszechnego dobra USA. Kongres decyduje także o wypowiedzeniu wojny. Może też np. upoważnić Prezydenta do działań zbrojnych, jak w przypadku *quasi*-wojny morskiej z Francją w latach 1798–1800, operacji militarnej przeciwko bejowi Trypolisu w 1802 r. czy użycia sił morskich USA przeciwko Algierii w 1815 r. (Były to jednak wojny morskie, bez zamiaru zajęcia terytorium przeciwnika, więc te okoliczności mogły skłaniać Kongres do posłużenia się

formułą upoważnienia Prezydenta do użycia sił zbrojnych poza granicami kraju zamiast wypowiedzania wojny). Kongres jest również odpowiedzialny za planowanie budżetu dla wojska i marynarki wojennej, których to utrzymywanie należy do jego kompetencji. Ma także prawo do ustanawiania zasad dowodzenia oraz regulaminów dla sił lądowych i morskich.

Do jednych z jego najważniejszych uprawnień w zakresie polityki zagranicznej (a konkretnie uprawnień izby wyższej) należy ratyfikacja zawartych przez Prezydenta umów międzynarodowych i traktatów. Mówi o tym wprost art. II, sekcja 2 Konstytucji („Prezydent będzie miał prawo zawierania traktatów za radą i zgodą Senatu...”). Poza konstytucyjnym prawem do ratyfikacji, Senat ma też prawo do udziału w samym procesie rokowań. Może to się odbywać np. poprzez uczestnictwo senatorów w komisjach powoływanych przez Prezydenta do prowadzenia rokowań oraz w delegacjach na konferencje międzynarodowe, tak jak to miało miejsce np. w czasie prac nad kartą narodów Zjednoczonych: w 8-osobowej delegacji USA na konferencję w San Francisco połowę członków stanowili senatorzy i Kongresmani²².

Prezydent Stanów Zjednoczonych ratyfikuje traktaty, co jest aktem równoznacznym z potwierdzeniem zaciągnięcia zobowiązań międzynarodowych przez USA. „Akt wyrażenia »rady i zgody« przez Senat jest powszechnie uważany za element składowy procesu ratyfikacji, a niekiedy nawet odnoszono termin „ratyfikacja” do działań samego Senatu. [...] Udział Senatu jako całości polega obecnie na opiniowaniu całego traktatu równocześnie z wyrażeniem nań zgody”²³. Senat może wprowadzić do opiniowanych traktatów poprawki (*amendments*) lub zastrzeżenia (*reservations*). Wprowadzenie poprawek jest równoznaczne z wyrażeniem zgody na ratyfikację układu pod warunkiem jednak, że zarówno egzekutywa, jak i druga strona umowy zaakceptują proponowane przez Senat zmiany. Rezolucja w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację wymaga większości 2/3 obecnych.

Odmowa wyrażenia zgody na ratyfikację traktatu powoduje jego upadek. Pierwszym traktatem odrzuconym w ten sposób była umowa z Kolumbią podpisana w 1824 r. Tylko w ubiegłym stuleciu odrzucone zostały następujące propozycje traktatów: wersalskiego, umowy handlowej z Turcją (1927 r.), umowy z Kanadą o drodze wodnej św. Wawrzyńca (1934 r.), przystąpienia do Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej (1935 r.), protokół konwencji prawa morskiego (1960 r.), protokół montrealskiej konwencji prawa lotniczego (1983), traktat o całkowitym zakazie przeprowadzania prób nuklearnych (1999), a w tym stuleciu natomiast Kongres odrzucił traktat rzymski powołujący Międzynarodowy Trybunał Karny (2002).

Do kompetencji Kongresu w zakresie polityki zagranicznej i dbania o bezpieczeństwo kraju należy także wydawanie zgody na pewne zawierane przez Prezydenta umowy. W tym przypadku występuje rozróżnienie pomiędzy zgodami udzielanymi na mocy ustawy a zgodami wyrażanymi we wspólnej rezolucji obu izb Kongresu (*joint resolution*). Odpowiednie ustawy Kongresu (np. dotyczące finansów) są także niezbędne do wykonania zawartych przez Prezydenta porozumień, na które nie potrzebuje zgody Kongresu²⁴. Kongres może też udzielać Prezydentowi upoważnienia (*authorization*) do

²² L. Kański, *Kompetencje Kongresu w zakresie kształtowania polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Poznań 1982, s. 48.

²³ *Ibidem*, s. 52.

²⁴ L. Kański, *op. cit.*, s. 61.

zawarcia jakiegoś porozumienia międzynarodowego (np. poprzez ustawę i rezolucje obu izb). Kongres może ustalać wytyczne, którymi ten musi się kierować przy jego zawieraniu.

Kolejną kompetencją Kongresu nieregulowaną przez zapisy Konstytucji, ale stosowaną w praktyce i mającą wpływ na umowy międzynarodowe jest możliwość spowodowania utraty mocy jakiejś umowy przez wydanie odpowiedniej ustawy lub *joint resolution* wyraźnie zmierzającej do tego celu (po raz pierwszy stało się tak w przypadku wypowiedzenia mocy obowiązującej umowy z Francją z roku 1798). Zazwyczaj działanie takie przyjmować może dwie formy: Kongres może wydać akt spreczny z postanowieniami zawartej przez Prezydenta umowy albo uchylić wcześniejszy akt nadający Prezydentowi upoważnienie do zawarcia jakiejś umowy.

Kongres ma także prawo do uchwalania różnego rodzaju rezolucji, w tym także takich, które pozwalają mu poniekąd wpływać na bezpieczeństwo kraju oraz przebieg i ukierunkowanie polityki zagranicznej. Takimi rezolucjami były np. uchwalona w 1962 r. w związku z kryzysem kubańskim *Senate Joint Resolution*, głosząca, iż USA są zdecydowane, za pomocą wszelkich możliwych środków, w tym także militarnych, zapobiec rozszerzaniu się kubańskiego, agresywnego i wywrotowego komunizmu na zachód, czy też pochodząca z tego samego roku tzw. berlińska rezolucja (*House Concurrent Resolution*), również upoważniająca Prezydenta do użycia siły w celu ochrony praw USA, Anglii i Francji przed naruszeniem ich przez ZSRR w podzielonym Berlinie, ale także *War Powers Resolution* z 7 listopada 1973 r., która za swe zadanie ma ograniczanie wypadków użycia sił zbrojnych przez Prezydenta bez udziału Kongresu w podejmowaniu takich decyzji oraz co najmniej informowania Kongresu o zamiarach użycia lub przemieszczania tych sił²⁵. Rezolucja ta zakazuje Prezydentowi samodzielnego podejmowania decyzji o wysłaniu wojsk poza granice kraju na okres dłuższy niż 60 dni, daje też Kongresowi prawo do żądania wycofania wojsk z działań militarnych prowadzonych poza granicami kraju z własnej inicjatywy Prezydenta. W tym przypadku nie ma konieczności poddawania takiej decyzji prezydenckiemu wetu. Jeśli zaś akcja prowadzona jest z inicjatywy Kongresu (na podstawie ustawy upoważniającej do prowadzenia działań), Kongres ma prawo w każdej chwili to upoważnienie uchylić. Może też spowodować zakończenie działań wojennych przez nieuchwalenie ustawy przedłużającej czas trwania konfliktu ponad 60 dni. (Rezolucja nie dotyczy akcji skierowanych przeciwko gangsterom, grupom terrorystycznym i zorganizowanym kryminalistom).

Wiosną 2011 r. ww. Rezolucja stała się obiektem kontrowersji w kręgach amerykańskiej władzy, kiedy między prezydentem Barackiem Obamą a Kongresem rozgorzał konflikt dotyczący wysłania wojsk amerykańskich dla wsparcia interwencji militarnej przeciwko libijskiemu dyktatorowi Muammarowi Kadhafiemu. Decyzja prezydenta o wysłaniu samolotów nie była poparta deklaracją Kongresu o wypowiedzeniu wojny, a działania zbrojne trwały ponad 90 dni. Barack Obama został pozwany do sądu przez grupę kongresmenów z własnej partii, którzy zarzucili mu pogwałcenie zapisów Konstytucji i *War Powers Resolution* oraz zażądali wydania nakazu sądowego o zaprzestaniu akcji w Libii (był to pierwszy przypadek od czasu konfliktu w Bośni w 1999 roku, kiedy to Izba Reprezentantów lub Senat USA głosowała przeciwko ope-

²⁵ *Ibidem*, s. 109–118.

racji wojskowej). Obama twierdził zaś, że działał zgodnie z War Powers Resolution i że nie było potrzeby zezwolenia Kongresu, ponieważ walki w Libii nie były w pełni rozwiniętym konfliktem. W dokumencie dostarczonym do Kongresu, Białe Dom oświadczył, że siły USA zaangażowane w kampanii NATO odgrywały tylko rolę uzupełniającą, która nie pasuje do definicji działań wojennych zawartej w akcie z 1973 r.

Według art. I sekcja 8, pkt 12 i 13 Konstytucji USA Kongres decyduje również o wydatkach na armię i flotę. Według tego samego artykułu, sekcja 8, pkt 1, Kongres ma zapewniać obronę i dobrobyt kraju. Konstytucja daje także Kongresowi prawo do decydowania o wydatkach państwa (art. I, sekcja 9, pkt 7), co ma ogromne znaczenie i wpływ na politykę zagraniczną i obronną. Dzięki takiemu zapisowi Konstytucji Kongres decyduje np. o finansowaniu operacji militarnych czy o utrzymywaniu sił zbrojnych poza granicami państwa. Ponadto art. I, sekcja 8, pkt 14, nadaje Kongresowi prawo do decydowania o wielkości i strukturze wewnętrznej armii poprzez określenie zasad dowodzenia i wydawanie regulaminów. Dodatkowo Konstytucja, w tzw. klauzuli *necessary and proper* (art. I, sekcja 8), upoważnia Kongres USA do stanowienia wszelkich praw, które okażą się konieczne do realizacji wcześniej wyliczonych w sekcji 8 praw i wszelkich innych uprawnień powierzonych przez Konstytucję władzom federalnym. Klauzula ta w polityce zagranicznej ma szczególne znaczenie, usprawiedliwia bowiem wszelkie podejmowane przez Kongres decyzje i wydane przepisy, nie tylko w obrębie własnej działalności i własnych kompetencji, ale także tych służących do realizacji czy wcielaniu w życie decyzji podjętych przez inne organy państwowe²⁶.

Do kolejnych konstytucyjnych uprawnień Kongresu, mających wpływ na politykę zagraniczną państwa, jest zatwierdzanie wybranych przez Prezydenta wyższych urzędników państwowych, w tym ambasadorów i konsulów. Konstytucja nie określa jednak dokładnie rangi i stanowisk dyplomatycznych mianowanych osób, na które musi uzyskać zgodę Kongresu. Kwestię tę uregulował sam Kongres. Obecnie obowiązuje w tej sprawie tzw. *Foreign Service Act* z 1946 r., określająca zarówno stanowiska służbowe podlegające zgodzie Senatu, jak i zasady ich nominowania, a także wymagania stawiane wobec kandydatów na określone stanowiska.

Liczba stanowisk w służbie zagranicznej, których obsadzanie wymaga akceptacji Senatu, ulegała przez lata zwiększaniu. Wiąże się to z coraz większym zaangażowaniem USA w prowadzenie polityki zagranicznej, a także z udziałem kraju w organizacjach międzynarodowych. Obecnie Senat uczestniczy w obsadzaniu około 4 tysięcy pracowników administracji spraw zagranicznych. Należą do nich pracownicy zaliczani do tzw. *Foreign Service officers* oraz *Foreign Service information officers*. Uwaga Senatu koncentruje się jednak tylko na nominacjach na kluczowe stanowiska w Departamencie Stanu i w innych agencjach federalnych, związanych ze służbą zagraniczną oraz na stanowiskach stałych przedstawicieli USA za granicą. Stanowiska, które wymagają zgody Senatu określane są w takich ustawach jak: *Foreign Service Act* z 1946 r., *Foreign Service Information Officers Corps Act* z 1968 r. i *United Nations Participation Act* z 1945 r., oraz ustawach dotyczących poszczególnych agencji federalnych i udziału w organizacjach międzyrządowych. Oprócz tego zgody Senatu na objęcie stanowiska wymagają kandydaci na wysokich urzędników takich instytucji jak np.: Centralnej Agencji Wywiadowczej, Agencji Informacyjnej Stanów Zjednoczo-

²⁶ *Ibidem*, s. 134, za: L. Henkin, *Is There a „Political Questions” Doctrine?* 85 „Yale Law Journal” 597 (1976).

nych, Korpusu Pokojowego, Agencji ds. Rozwoju Międzynarodowego czy Bank Eksportowo-Importowy, przedstawiciele USA w ONZ, UNESCO, Światowej Organizacji Zdrowia, Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej, Międzynarodowym Banku dla Rekonstrukcji i Rozwoju, Międzynarodowym Funduszu Monetarnym, Międzyamerykańskim Banku Rozwoju, Pakcie Północnoatlantyckim, Azjatyckim Banku Rozwoju, Międzynarodowej Korporacji Finansowej, Międzynarodowym Stowarzyszeniu Rozwoju, Organizacji Współpracy Ekonomicznej i Rozwoju oraz Organizacji Państw Amerykańskich. Żadna ustawa z kolei nie ustanowiła wymogu zatwierdzania przez Senat przedstawicieli USA przy takich organizacjach jak Światowa Organizacja Meteorologiczna, Międzynarodowa Unia Telekomunikacyjna czy Międzynarodowa Organizacja Pracy. Zgody Senatu nie wymaga też powołanie wielu ważnych ciał doradczych w sprawach międzynarodowych, m.in. do: Krajowego Komitetu Doradczego ds. Studiów Międzynarodowych, Krajowej Rady Doradczej Korpusu Pokoju czy Rady Doradczej Prezydenta ds. Wywiadu Zagranicznego. O ile w przypadku tych ostatnich są to osoby, które nie występują na zewnątrz państwa i nie mają aż tak wielkiego wpływu na politykę zagraniczną, to formalnego wymogu akceptacji Senatu nie posiada też stanowisko doradcy Prezydenta ds. bezpieczeństwa narodowego czy delegatów na wielostronne konferencje międzynarodowe, zwoływane najczęściej dla negocjowania konwencji międzynarodowych²⁷.

Nie mniej ważny jest wpływ, jaki wywiera Kongres na kształtowanie stosunków gospodarczych, kulturalnych oraz wymiany z innymi krajami. Poprzez swoje ustawodawstwo reguluje m.in. obrót z innymi państwami, cła, pomoc zagraniczną (decyduje np. o udzieleniu kredytu drugiemu państwu) i handel zagraniczny (może np. ustanawiać ograniczenia eksportu czy importu wybranych produktów).

Komisje Kongresu

Praca Kongresu – tak Izby Reprezentantów, jak i Senatu – odbywa się w komisjach. Ich rodowód można odnaleźć w angielskiej Izbie Gmin, zgromadzeniach kolonialnych czy Kongresach kontynentalnych. Pomimo że pierwszą stałą komisję powołano już w 1789 r., początkowo prace Kongresu odbywały się poprzez komisje czasowe lub bezpośrednio w czasie obrad którejs z izb²⁸. Dziś rzadko rozpatruje się projekty ustaw na sesji plenarnej Kongresu bez uprzedniego odesłania ich do odpowiedniej komisji.

Komisje stałe (*standing committee*) powoływane są na podstawie prawa publicznego lub poprawki do regulaminów odpowiedniej z izb. To w nich odbywa się praca nad większością codziennych i rocznych programów obrad Kongresu. Przechodzą one z jednej kadencji Kongresu do drugiej. W rzadkich przypadkach zostają rozwiązywane lub zastępowane nowymi. Komisje nadzwyczajne lub specjalne (*select or special committees*) powoływane są zazwyczaj na jedną tylko kadencję Kongresu. Zazwyczaj zajmują się badaniem proponowanych aktów prawnych, prowadzeniem dochodzeń i przedstawianiem zaleceń, nie mając przy tym żadnej władzy legislacyjnej (czyli prawa

²⁷ *Ibidem*, s. 154.

²⁸ R. H. Davidson, W. Oleszek, *Kongres i Kongresmani*, Warszawa 1994, s. 42.

do opiniowania i proponowania aktów). Komisje wspólne zaś składają się z członków obu izb Kongresu i powoływane są, podobnie jak komisje nadzwyczajne, do badania, prowadzenia dochodzeń, ale też nadzorowania i prac rutynowych. Ostatni rodzaj komisji, czyli komisje uzgodnień, składające się z członków obu izb mają na celu zniwelowanie wszelkich różnic, jakie wynikły w opracowywanym akcie podczas uchwalania go przez jedną, a następnie drugą izbę Kongresu, zanim ów akt zostanie przesłany do podpisania Prezydentowi. Podkomisje wykonują wreszcie większość codziennych prac nad tworzeniem prawa i większość kontrolnych prac Kongresu²⁹. Ich funkcjonowanie także określane jest regulaminem każdej z izb.

Obecny Kongres liczy sobie już 21 komisji stałych w Izbie Reprezentantów³⁰ (w tym jedna nadzwyczajna) i 20 komisji w Senacie (w tym 4 nadzwyczajne)³¹. Obie izby ponadto obecnie tworzą razem 5 komisji wspólnych. Co najmniej piętnaście ze stałych komisji Izby Reprezentantów i dwanaście spośród stałych komisji Senatu zajmuje się w swych pracach zagadnieniami z zakresu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa państwa, jak np. Stała Specjalna Komisja do Spraw Wywiadu (zarówno w jednej, jak i drugiej izbie). Nie ma ona jednak charakteru władzy ustawodawczej (prawa do opiniowania czy proponowania aktów prawnych), ale ma za zadanie badać, prowadzić dochodzenia i przedstawiać zalecenia.

Aby wpływ Kongresu na politykę zagraniczną, a przede wszystkim bezpieczeństwo kraju mógł być nie tylko znaczący, ale przede wszystkim konstruktywny, wymagana jest odpowiednia koordynacja prac wszystkich komisji, które w mniejszym lub większym stopniu zajmują się tą dziedziną. Tymczasem (w przeciwieństwie do egzekutywy, gdzie szefowie departamentów współpracują ze sobą) przewodniczący komisji raczej nie konsultują ze sobą podejmowanych decyzji, nie współpracują przy uchwalaniu jednolitych aktów, przez co każda komisja podąża swoją własną drogą, a „Kongres jest całkowicie zdeorganizowany [...] ani w senackiej Komisji Stosunków Zagranicznych, ani też w Komisji Stosunków Międzynarodowych izby niższej nie skupia się całość materii tego rodzaju. I tak zagadnienia związane z handlem zagranicznym są rozpatrywane przez Komisję Środków i Sposobów Izby Reprezentantów oraz przez Komisję Finansów Senatu, z tym że eksport artykułów rolnych podlega komisjom do spraw rolnictwa obu izb. Udział Stanów Zjednoczonych w międzynarodowych instytucjach finansowych zależy od kompetencji senackiej Komisji Stosunków Zagranicznych oraz do Komisji Spraw Bankowych, Finansowych i Miejskich Izby. Wiele kwestii międzynarodowych dotyczących obrony znajduje się w gestii Komisji do Spraw Sił Zbrojnych. Z kolei do właściwości Komisji Wymiaru Sprawiedliwości są zaliczane takie problemy, jak akty prawa międzynarodowego, patenty, prawa autorskie, znaki handlowe, imigracja i naturalizacja itp. W zakres działania Komisji do Spraw Działalności Rządowej wchodzi udzielanie zaleceń w odniesieniu do metod i sposobów funkcjonowania organów administracyjnych, a także prowadzenie odpowiednich dochodzeń. Pokażna liczba materii zagranicznych przypada wspólnej Komisji do Spraw Energii Atomowej. [...] W rzeczywistości nie ma takiej komisji w obrębie tego organu, która – przez wzgląd na rosnącą współzależność różnych sfer życia politycznego i gospodar-

²⁹ *Ibidem*, s. 236–241.

³⁰ http://clerk.house.gov/committee_info/scsoal.pdf (dostęp: 17 grudnia 2011).

³¹ http://www.senate.gov/general/common/generic/about_committees.htm (17 grudnia 2011).

czego – nie byłaby w jakiejś mierze zaangażowana w politykę zewnętrzną. Odnosi się to nawet do Komisji Dystryktu Kolumbia, od której pośrednio zależy lokalizacja obcych ambasad w Waszyngtonie. Poza tym niektóre komisje ingerują w kwestie o znaczeniu międzynarodowym incydentalnie³².

Grupy interesu

Niemają wpływ na prace Kongresu, w tym także na sprawy związane z polityką zagraniczną, mają różnego rodzaju zorganizowane grupy interesu, zwane lobbystami. Praktycznie każda większa grupa zawodowa, korporacja, stowarzyszenie ma swoich lobbystów w Kongresie. Regularnie przybywają na posiedzenia Kongresu, przesłuchania komisji oraz przyglądają się pracom komisji nad redakcją aktów prawnych. Ich działania mają na celu uzyskanie odpowiedniego brzmienia aktów uchwalanych przez Kongres. Do osiągania tych celów służą im zazwyczaj ogromne zasoby pieniężne, ale także kontakty czy informacja. Coraz częściej zdarzają się grupy interesu prowadzone przez obce rządy, korporacje bądź zrzeszenia.

Grupy interesu działają legalnie. Funkcjonują na podstawie Ustawy o lobbingu, uchwalonej w 1946 r. Jej podstawą z kolei jest zapis pierwszej poprawki do Konstytucji USA, która daje obywatelom prawo do „składania naczelnym władzom petycji o naprawienie krzywd”. Jedynie te grupy, które lobbują na rzecz zagranicznych przedstawicieli, zgodnie z ustawą o rejestracji zagranicznych reprezentantów, muszą się rejestrować w Departamencie Sprawiedliwości, a Kongres co jakiś czas zastanawia się nad ograniczeniem swobody lobbowania na rzecz zagranicy³³.

Władza sądownicza

Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych jest najwyższym i najważniejszym sądem w systemie organów sądowych USA. Podstawą jego istnienia jest artykuł III Konstytucji.

Spośród wszystkich trzech władz, określanych przez Konstytucję, judykatura ma najmniejszy wpływ na realizację polityki zagranicznej i obronę państwa. Jej rola ogranicza się głównie do orzekania w sprawach o charakterze sądowym oraz badania konstytucyjności aktów prawnych (w tym traktatów międzynarodowych).

Podstawowe zapisy, dotyczące kompetencji Sądu Najwyższego, określa Ustawa Zasadnicza. Zgodnie z art. III, sekcja 2, pkt 2 Sąd Najwyższy jest sądem pierwszej (i ostatniej jednocześnie) instancji we wszystkich sprawach dotyczących ambasad, innych pełnomocnych przedstawicieli i konsulów oraz w sprawach, w których stroną jest stan. We wszystkich innych sprawach (z wyłączeniem spraw, co do których Kongres postanowi inaczej) Sąd Najwyższy jest instancją odwoławczą. Ponadto

³² R. M. Małajny, *Pozycja ustrojowa Kongresu USA*, t. 2, Katowice 1992, s. 47.

³³ R. H. Davidson, W. Oleszek, *op. cit.*, s. 357.

działanie Sądu Najwyższego reguluje ustawa z 1789 r. o ustroju sądów (*Judiciary Act*)³⁴.

Organizacja Sądu Najwyższego nie została określona w Konstytucji. Ta wspomina tylko o instytucji Prezesa Sądu Najwyższego (art. I, sekcja 3, pkt 6). Określeniem składu, siedziby, zasad działania i organizacji zajmuje się zatem Kongres USA³⁵. Tak więc Sąd Najwyższy składa się z Prezesa (*Chief Justice*) i ośmiu sędziów (*Associate Justice*). Liczba sędziów nie została ustalona od razu, ale ulegała kształtowaniu na przestrzeni lat. Początkowo było ich sześciu, następnie dziewięciu, by ostatecznie ustalono ją na osiem osób. Sąd Najwyższy działa jako całość, a *quorum* niezbędne do podjęcia decyzji wynosi sześciu sędziów. Sędziowie Sądu Najwyższego powoływani są przez Prezydenta „za radą i zgodą Senatu” (art. III, sekcja 2, pkt 2).

Sąd Najwyższy pełni różnorakie funkcje, w zależności od typu norm prawnych, z którymi się styka. Po pierwsze, jest to więc funkcja kreacji, która wiąże się z poglądami sędziów, po drugie, funkcję wykładni prawa, polegającej na dokonywaniu interpretacji prawa stanowionego (aktów prawnych legislatury federalnej i stanowej, aktów woli egzekutywy i umów zawieranych przez Stany Zjednoczone) na podstawie prawa zwyczajowego, a w ramach *judicial review* bada zgodność traktatów, umów międzynarodowych, zawieranych przez USA z Konstytucją i po trzecie, dzięki tak ważnej roli prawa precedensowego w systemie prawa Stanów Zjednoczonych, Sąd Najwyższy poniekąd pełni także rolę ustrojodawczą³⁶. Wyżej wymienione funkcje mają charakter orzeczniczy. Oprócz tego Sąd Najwyższy zajmuje się też sprawami, którym podobną rolę trudno przypisać. Należą do nich: nadzór nad adwokaturą, administracja sądów federalnych i tworzenie dla nich przepisów proceduralnych.

Sprawy, w których przypadku Sąd Najwyższy jest pierwszą i ostateczną instancją, stanowią zaledwie nieznaczna część rozpatrywanych przezeń spraw. Określone zostały w art. III, sekcja 2, pkt 2 Konstytucji USA. Należy do nich pięć kategorii spraw, w tym mające lub mogące mieć poniekąd wpływ na politykę zagraniczną państwa:

- sprawy przeciwko ambasadorom, innym przedstawicielom dyplomatycznym, członkom ich rodzin i służbie,
- sprawy wniesione przez ambasadorów i innych przedstawicieli dyplomatycznych oraz sprawy dotyczące konsułów lub wicekonsułów państw obcych,
- sprawy wniesione przez stan przeciwko obywatelowi innego stanu lub obcego państwa;

A także:

- spory między stanami;
- spory pomiędzy federacją a stanem.

³⁴ Wprowadza ona m.in. trójinstancyjność sądów poprzez podział na sądy dystryktowe (*district courts*), okręgowe (*circuit courts*) przekształcone następnie (ustawą z 1891 r.) w sądy apelacyjne (*circuit courts of appeals*) i Sąd Najwyższy (*Supreme Court*), który stoi najwyżej tej hierarchii. Obecnie sądów dystryktowych jest 91, apelacyjnych 11. Sędem pierwszej instancji jest sąd dystryktowy. Rozpatruje on wszystkie sprawy, które podlegają jurysdykcji sądów federalnych, jeśli nie zostały one przypisane jurysdykcji Sądu Najwyższego lub sądów szczególnych. Sądy apelacyjne zajmują się odwołaniami od orzeczeń sądów dystryktowych oraz – w niektórych przypadkach – sądów szczególnych. Ponadto możliwe jest tworzenie organów orzekających, niepodlegających pod ww. podział. Mogą to być np. sądy szczególne lub niezależne agencje. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 13.

³⁵ *Ibidem*, s. 20.

³⁶ V. Siedlińska, *Sądownictwo amerykańskie w Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Kraków 1997, s. 40.

Nie oznacza to, że Sąd Najwyższy zawsze musi je rozważać jako pierwsza i ostatnia instancja. W tym przypadku Konstytucja wymaga jedynie, by Sąd Najwyższy miał zawsze możliwość (a nie obowiązek) rozpatrzenia każdej z tych spraw samodzielnie. Sąd Najwyższy rozpatruje zawsze jako pierwsza instancja sprawy przeciwko ambasadorom, innym przedstawicielom dyplomatycznym, członkom ich rodzin i służbie (w całej historii USA było takich spraw niewiele). W przypadku pozostałych spraw, w praktyce Sąd Najwyższy odmawia ich rozpatrywania³⁷.

Ponadto Konstytucja stwierdza, że we wszystkich innych sprawach należących do sądów federalnych Sąd Najwyższy działa jako instancja odwoławcza w oparciu o zasady i wyjątki ustanowione przez Kongres. Wynika więc z tego, że o ile sprawy w których Sąd Najwyższy jest pierwszą instancją, są wyraźnie określone przez Konstytucję, to właściwość odwoławcza może być ustalona dopiero na tle odpowiedniej analizy właściwych ustaw federalnych.

Już na początku swojego istnienia Sąd Najwyższy przyjął zasadę „samoograniczania się” (*self-restraint*). Polega ona na stronienu od rozstrzygania konfliktów politycznych, związanych z polityką zagraniczną, takich jak np. prawa i obowiązki USA wobec innych państw czy zakończenie wojny. Jedyną możliwością, by Sąd Najwyższy podjął decyzję o orzekaniu w tego typu sprawie jest wniesienie powództwa przez obywateli o naruszenie konstytucyjnych praw jednostki. Nie znaczy to jednak, że Sąd Najwyższy na pewno zgodzi się na rozstrzyganie sporu. Odmowa ze strony Sądu Najwyższego rozpatrzenia sprawy, związanej z polityką zagraniczną miała np. miejsce w czasie trwania wojny w Wietnamie, kiedy obywatele oskarżeni o odmowę stawienia się do służby wojskowej zaskarżyli fakt powoływania ich do wojska, twierdząc, że działania wojenne prowadzone w Wietnamie nie stanowią wojny w rozumieniu art. I, sekcji 8 Konstytucji³⁸.

Sąd Najwyższy unika także rozpatrywania spraw w przypadku tzw. kwestii politycznych (*political questions*), czyli spraw powierzonych przez Konstytucję wyłącznie Kongresowi lub Prezydentowi, pomimo że spełnione są przesłanki drogi sądowej. Przykładem takich kwestii politycznych są spory dotyczące wykładni Konstytucji i kontroli konstytucyjności. Sąd Najwyższy powołuje się zazwyczaj na zasadę podziału władz, ale tak naprawdę nie podejmuje takich spraw ze względu na niechęć angażowania się w sprawy grożące konfliktem z Kongresem bądź Prezydentem. Nie oznacza to oczywiście całkowitego wycofania się Sądu Najwyższego ze spraw związanych z polityką, ale tylko niektórych kwestii³⁹. Doktryna „kwestii politycznych” najczęściej jest ostatnio stosowana w sprawach związanych z polityką zagraniczną. W wielu sprawach Sąd Najwyższy wskazywał, że rozpatrzenie ich leży w gestii Kongresu lub Prezydenta. Należą do nich takie zagadnienia jak np.: określanie granic zwierzchnictwa terytorialnego Stanów Zjednoczonych oraz zwierzchnictwa terytorialnego innych krajów; uznawania obcych państw i rządów; oceny ważności i skutków aktów podejmowanych przez obce państwa lub ich organy; oceny ważności zawieranych umów międzynarodowych oraz obowiązków wynikających z tych umów dla państw obcych; przyznawania statusu dyplomatycznego przedstawicielom innych państw⁴⁰.

³⁷ M. A. Ludwikowska, *System Prawa Stanów Zjednoczonych*, Toruń 1999, s. 190.

³⁸ V. Siedlińska, *op. cit.*, s. 115.

³⁹ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 71.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 73, za: W. Haller, *Supreme Court und Politik in den USA*, Bern 1972, s. 140.

Tymczasem zauważalne jest także tzw. zjawisko „sędziowskiego aktywizmu”. Objawia się ono poprzez podejmowanie przez sądy kwestii konstytucyjnych w szerszym zakresie niż jest to bezwzględnie konieczne, a następnie poprzez kreowanie celów i zadań państwa i próbę narzucenia ich pozostałym władzom⁴¹.

Bardzo ważną kompetencją Sądu Najwyższego jest jego prawo do badania, czy ustawa, akt niższego rzędu – akt uchwalany przez legislaturę (stanową i federalną) oraz akty wydawane przez władzę wykonawczą – wszelkiego rodzaju statuty lub jakiegokolwiek inne działanie urzędowe jest zgodne z Konstytucją. Dokonuje także interpretacji Konstytucji i ustaw zwykłych. Tzw. instytucja *judicial review* ukształtowana została w prawie amerykańskim przez Prezesa Sadu Najwyższego Johna Marshalla orzeczeniem w sprawie *Marbury v. Madison* (1803)⁴². Jej podstawą prawną jest jednak art. VI, sekcja 2 Konstytucji USA, mówiący o ustawie zasadniczej jako najwyższym prawie w USA (*supremacy clause*). *Judicial review* stawiane jest na równi z wetem Prezydenta czy radą i zgodą Senatu – ma taką samą moc prawną i stanowi jeden z hamulców w systemie *check and balance*. W przypadku niezgodności pomiędzy daną normą prawną a Konstytucją, pierwszeństwa ustępuje się Konstytucji. Każdy sąd, nie tylko Najwyższy, ma prawo i obowiązek stosować *judicial review*. Sąd Najwyższy jednak ostatecznie rozstrzyga wszelkie sprawy związane z konstytucyjnością. Opinia Sądu Najwyższego w jakiejś sprawie nie musi wiązać się z uchyleniem danego przepisu. Dotyczy jedynie danej sprawy, w kontekście której jest wydana.

Sąd Najwyższy może być hamowany poprzez działania legislatury, np. w zakresie ustalania zasad jego funkcjonowania czy organizacji. Senat ma też wpływ na jego skład – jego rada i zgoda wymagana jest przez Konstytucję dla mianowania kandydatów na sędziów przez Prezydenta (wybrani sędziowie Sądu Najwyższego są niezawisli – pełnią tę funkcję dożywotnio, a odwołani mogą zostać wyłącznie na drodze impeachmentu). Kongres może też korygować orzeczenia Sądu Najwyższego poprzez uchwalenie poprawki do Konstytucji, odpowiedniej ustawy lub ustawy znoszącej dany wyrok Sądu Najwyższego.

Sąd Najwyższy jest na najniższej pozycji we wzajemnych stosunkach trzech władz federalnych w Stanach Zjednoczonych. Jednakże instrumenty prawne i polityczne będące w jego dyspozycji oraz autorytet u opinii publicznej sprawiają, że nie należy z nim „walczyć”, bo walka taka może bardzo osłabić pozycję Kongresu czy Prezydenta⁴³.

Analizując podział uprawnień i obowiązków organów amerykańskiej władzy w kontekście sprawowania polityki zagranicznej i dbałości o bezpieczeństwo kraju, trudno oprzeć się wrażeniu, że szczytne założenia przyświecające idei *check and balance* w praktyce wprowadzają nieco chaosu i zamieszania. Mnogość instytucji, a co za tym idzie osób w mniejszym lub większym stopniu zajmujących się sprawami międzynarodowymi, często reprezentujących zgoła inne poglądy, opinie i interesy nieuchronnie prowadzić musi do konfliktów, nieporozumień czy też niepotrzebnego wydłużania działań. O ileż łatwiej byłoby, gdyby kompetencje te spoczywały w rękach tylko jednej osoby czy instytucji. Z drugiej jednak strony jakże łatwo pokusić byłoby się o nadużycia i jak bardzo zagrażałoby to właśnie bezpieczeństwu kraju. Należy

⁴¹ *Ibidem*, s. 120.

⁴² S. Welch, J. Gruhl, M. Steinman, J.C. Comer, *op. cit.*, L. Garlicki, *op. cit.*, s. 97, V. Siedlińska, *op. cit.*, s. 105, 107.

⁴³ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 123.

Amerykański trójpodział władz a polityka zagraniczna Stanów Zjednoczonych

zatem stwierdzić, że mimo wad (od których niesposób uciec) system wypracowany przez Amerykanów sprawdza się i pozwala na zachowanie idei, o którą walczyli Ojcowie Założyciele – nie dopuszcza władzy autorytarnej, a jednocześnie pokazuje swą siłę i wzbudza szacunek na arenie międzynarodowej.